

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Cámara de Representantes
Secretaría

XLIX Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 124 de 2020

Carpeta Nº 363 de 2020

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

---

HABILITACIÓN DE CANDIDATOS PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES INTERNAS, NACIONALES Y DEPARTAMENTALES

Interpretación de lo dispuesto por el literal g) de la Disposición Especial W) de la Constitución de la República

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 22 de julio de 2020

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Rodrigo Goñi Reyes.

Miembros: Señores Representantes Mario Colman, Angélica Ferreira, Claudia Hugo, Eduardo Lust Hitta, Nicolás Mesa Waller, Ope Pasquet, Franco Stagi Rivas y Mariano Tucci Montes De Oca.

Asiste: Señor Representante Conrado Rodríguez.

Invitados: Señores Ministros de la Corte Electoral licenciado Arturo Silvera, doctor José Korzeniak y doctor José Garchitorena.

Secretario: Señor Horacio Capdebila.

Prosecretaria: Señora Ana María Rodríguez.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Rodrigo Goñi Reyes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

——Corresponde dar entrada a un proyecto de ley presentado por el señor diputado Enzo Malán Castro, denominado "Comités departamentales de emergencia. Sustitución del artículo 12 de la Ley N° 18.621".

Se pasa a considerar el asunto que figura en primer lugar del orden del día: "Habilitación de candidatos para participar en elecciones internas nacionales y departamentales. Interpretación de lo dispuesto por el literal g) de la Disposición Especial W) de la Constitución de la República".

Para analizar este asunto hemos invitado a los ministros de la Corte Electoral.

(Ingresan a sala autoridades de la Corte Electoral)

——La Comisión da la bienvenida al licenciado Arturo Silvera, al doctor José Korzeniak y al doctor José Garchitorena, ministros de la Corte Electoral.

En el día de hoy los hemos convocado porque consideramos imprescindible conocer su opinión sobre el proyecto de ley que tenemos a estudio relativo a "Habilitación de candidatos para participar en elecciones internas nacionales y departamentales. Interpretación de lo dispuesto por el literal g) de la Disposición Especial W) de la Constitución de la República".

Cedemos el uso de la palabra a la delegación de la Corte Electoral.

SEÑOR KORZENIAK (José).- Muchas gracias por invitarnos; es un honor para los miembros de la Corte Electoral asistir a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.

La Corte Electoral designó a tres ministros para que asistiéramos, la representáramos y manifestáramos su opinión con respecto a este proyecto de ley: el licenciado Silvera, el doctor Garchitorena y quien habla.

La Corte Electoral tiene posición sobre la solución que contiene este proyecto de ley desde mucho antes de su presentación. Precisamente, en el seno de nuestro organismo se tuvo que resolver, por lo menos en tres momentos, planteos que se recibieron sobre la reglamentación que había dictado después de las elecciones internas.

En primer lugar, una funcionaria que había participado como candidata en las elecciones internas por el Partido de la Concertación, realizó una consulta a la Corte para saber si estaba habilitada a participar por otro lema en las pasadas elecciones nacionales.

Más recientemente, en dos oportunidades, un grupo de ciudadanos que también habían sido candidatos en las elecciones internas por el Partido de la Concertación solicitaron, en ejercicio de derecho de petición, que la Corte Electoral les permitiera ser candidatos en las elecciones departamentales.

Además, hubo otro planteo de similares características formulado por un edil del departamento de Florida, si mal no recuerdo.

De manera que este es un tema que la Corte Electoral ha abordado; y necesariamente lo hecho cuando, en uso de su facultad exclusiva y excluyente reglamentaria en materia de elecciones y procesos electorales, ha dictado los respectivos

reglamentos, que tuvieron que ser dictados nuevamente después de la ley que postergó las elecciones para adecuarlos a las nuevas fechas. La Corte ya los tenía en diciembre, dado que estaba previsto que las elecciones departamentales y municipales fueran en mayo, pero los tuvo que volver a dictar para adecuar las fechas y plazos, manteniendo los criterios que ya había recogido en la reglamentación original.

Entonces, lo que yo voy a exponer aquí es la posición de la Corte Electoral ante esas consultas que, obviamente, tienen que ver con los contenidos de esta iniciativa. Es decir: lo que se resolvió en ese momento es la posición de la Corte respecto a la posibilidad de que personas que hayan sido candidatas en las elecciones internas por un lema puedan serlo por otro, en caso de que el lema por el que fueron candidatas en las internas, por las disposiciones reglamentarias de la Corte, no les permitiera participar de las elecciones departamentales y municipales. Como no podía ser de otra manera, esto tiene que ver con la interpretación del literal g) de la Disposición Especial W) de la Constitución que todos tenemos presente y que este proyecto de ley interpreta o dice interpretar.

La posición de la Corte se fundamenta en dos tipos de argumentos: unos son de naturaleza esencialmente jurídica y otros tienen que ver con razones de oportunidad.

Voy a empezar refiriéndome -trataré de ser breve para permitir que los demás ministros de la Corte se expresen y abrir el espacio a las consultas que se nos quiera realizar- a la interpretación de la Corte con respecto a la prohibición establecida en el literal g) de la Disposición Especial W).

Este es un tema de interpretación constitucional. La interpretación constitucional es una parte destacada de la interpretación jurídica y se sujeta a reglas que, no porque la Constitución tenga una serie de particularidades respecto al resto de las normas jurídicas, deben abandonarse.

En este sentido, y sin ahondar en la discusión sobre las formas de interpretar la Constitución, quiero citar, en primer término, al doctor Justino Jiménez de Aréchaga. Dijo lo siguiente:

"En cuanto a la técnica de interpretación, la primera regla debe ser el respeto por el texto literal. Claro está, sobre la base de entenderlo armonizando el tenor de cada una de las disposiciones con el conjunto de las otras disposiciones constitucionales. En cuanto el tenor sea claro, aplicarlo rigurosamente. La claridad que debe requerirse no es la claridad gramatical, sino la claridad jurídica. Un texto puede ser gramaticalmente claro y resultar jurídicamente absurdo. La tarea de interpretación del derecho es una tarea para juristas y no para gramáticos.

No separarse del texto sin gran cautela. No valen consideraciones de oportunidad ni de conveniencia, ni citas copiosas de precedentes", etcétera.

Y continúa:

"Por lo demás, la interpretación no puede hacerse jamás contra el texto. Nuestro derecho constitucional es todo él formal, y nada de él consuetudinario o jurisprudencial […]." Este texto figura en la página 150 del Tomo I de *La Constitución Nacional*, editado por el Senado de la República en 1988.

Por otra parte, la regla de sujeción al texto respecto de la interpretación de las leyes viene contemplada en el artículo 17 del Código Civil. Naturalmente es una regla aplicable a la interpretación constitucional. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu, pero bien se puede, para interpretar

una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención y espíritu claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su sanción.

Un principio jurídico necesario en la hermenéutica jurídica y también en la constitucional, es que cuando el texto de la norma que se está interpretando no hace distinciones, el intérprete no debe introducirlas en la interpretación, como dice aquella frase latina: "*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*", es decir, no podemos interpretar introduciendo distinciones que el texto de la norma constitucional no establece. En ese sentido, la Corte Electoral ha estimado que el literal g) de la disposición especial transitoria W) de la Constitución establece una prohibición en términos absolutos. En consecuencia, no conmueve esta interpretación la circunstancia de que el partido político que participó en las elecciones internas, y cuyos candidatos han manifestado la aspiración de participar en elecciones nacionales o departamentales, no hubiera podido alcanzar por disposición reglamentaria de la Corte los 500 votos necesarios y, en consecuencia, no compita en esas elecciones. Eso no conmueve la interpretación de que la prohibición subsiste. Para la Corte, quien haya participado en las elecciones internas por un lema no puede participar por otro en las elecciones nacionales y departamentales. Digo más, tanto fue así la interpretación de la Corte que respecto de las elecciones municipales, precisamente por no estar contempladas en el literal g) de la disposición W), no estableció esa prohibición porque el texto no lo requería, aun cuando al momento de la reforma de 1997, como todos sabemos, las elecciones municipales no existían, y podría presumirse que el espíritu del constituyente hubiera permanecido y se hubiera extendido también a esas instancias. Pero la posición de la Corte no fue esa y la reglamentación recoge que en el caso de las elecciones municipales, aquellos candidatos a concejales, el primero de los cuales es candidato a alcalde, sí pueden haber participado en las elecciones internas por otro lema y participar por un lema distinto, independientemente de si el partido consiguió los 500 votos, pudo conformar su convención o no pudo hacerlo. Esta es en líneas generales la argumentación de índole jurídica que tiene la Corte para sostener su posición.

Esto tiene una consecuencia, y ahora sí la voy a referir a este proyecto de ley. La Corte no se había pronunciado respecto de este proyecto de ley, pero considera que no es constitucional en alguno de sus artículos, porque establece la solución contraria a lo que establece el literal g) de la Disposición Especial W) para aquellas personas que participaron en la interna por un lema que no alcanzó la posibilidad de llegar a las elecciones nacionales o departamentales.

Por otra parte, para sustentar esta posición, la Corte maneja una razón de oportunidad, aunque diría que no es solamente de oportunidad, sino que también roza, incorpora o está dentro del ámbito de un principio de derecho electoral, que es el cambio de reglas. En este caso, de resultar aprobado este proyecto de ley, se cambiarían las reglas transcurriendo un ciclo electoral. Todos sabemos que, luego de la reforma de la Constitución de 1997, el ciclo electoral comienza con las preliminares de la elección interna, continúa durante las elecciones nacionales, luego con la segunda vuelta -si la hay- y después con las elecciones departamentales y municipales, culminando con la proclamación de estas últimas elecciones. Es decir que el ciclo electoral se extiende durante todo este período en el que se cumplen estas etapas. Y hay un principio del derecho electoral -extendido y recogido por algunas Constituciones, como por ejemplo la de Ecuador- que establece que, por lo menos para los períodos inmediatos, no se pueden hacer modificaciones a las reglas de juego electoral.

Otra línea argumental tiene que ver con que la reglamentación de la Corte durante todo este proceso, desde las elecciones internas hasta el momento, aplicó estos criterios

y entendió que la Constitución prohibía esta circunstancia. Por lo tanto, cambiarlo ahora sería notoriamente inoportuno.

Básicamente esta es la línea argumental de la Corte; y la conclusión, en la medida en que extendamos lo que hemos sostenido en el momento de elaborar la reglamentación respectiva de cada uno de los procesos electorales, es que algunas disposiciones de este proyecto no se compadecen con la Constitución: son inconstitucionales. Esto no ocurre con el último de los artículos que refiere al numeral 4) y que ha sido recogido por la reglamentación más o menos en los mismos términos. Es decir, no se aplica lo dispuesto en el literal g) de la disposición especial y transitoria W) de la Constitución para las elecciones municipales.

Esto era cuanto quería decir en un inicio. Agradezco mucho la oportunidad de haberme podido expresar.

SEÑOR GARCHITORENA (José).- Como dijo el señor ministro Korzeniak, esto ha sido objeto de debate en el seno de la Corte Electoral y por mayoría se arribó a la conclusión que acaba de exponer para ambos temas, tanto en la aplicación de esta disposición para las elecciones departamentales como en su no aplicación para las municipales. Esa decisión de la Corte se adoptó en el marco de las facultades reglamentarias que la Constitución le da a la Corte Electoral en su artículo 322. En esta materia, no existiendo ninguna ley que interprete el literal g) de la disposición especial y transitoria W), la Corte Electoral consideró el texto constitucional. Y es en torno a él que giró el debate y la Corte se pronunció. Me parece importante hacer esta precisión porque ahora estamos discutiendo un proyecto de ley que pretende interpretar esa disposición, pero eso no fue tenido en cuenta ni considerado por la Corte Electoral.

La posición que acaba de exponer el ministro Korzeniak fue la de la mayoría de la Corte -y por consiguiente, es la opinión de la Corte-, pero también hubo una oposición, en minoría, cuyos argumentos entiendo va a exponer el ministro Silvera.

SEÑOR SILVERA (Arturo).- Muchas gracias por la invitación. Como siempre, es un honor para la Corte Electoral comparecer ante el Poder Legislativo y las comisiones de ambas Cámaras cada vez que se solicita nuestra presencia.

En este caso, se trata de brindar nuestra opinión, la opinión de la Corte, sobre un proyecto de ley interpretativo del alcance de la aplicación del literal g) de la disposición transitoria W) de la Constitución de la República. Recordemos qué es lo que establece. Dice así: "Quien se presentare como candidato a cualquier cargo en las elecciones internas, sólo podrá hacerlo por un Partido político […]". O sea, un ciudadano puede ser candidato, tiene el derecho a serlo en las elecciones internas de los partidos políticos pero, primera condición: solamente por un partido político; no puede participar en múltiples elecciones internas; solo podrá participar en la elección interna de un partido político. Luego agrega que en las elecciones nacionales y departamentales siguientes -las que completan ese ciclo electoral- podrá ser candidato solamente por el partido político por el cual compareció en las elecciones internas. Eso es lo que establece.

A partir de allí, quiero hacer algunas observaciones. En primer lugar, creo que es muy oportuno que se esté discutiendo un proyecto de ley interpretativo sobre esta disposición y lo celebro. ¿Por qué creo que es oportuno? Porque merece una sanción legislativa que fije reglas de juego que queden definitivamente establecidas, tanto para el alcance de la aplicación del literal g) de la disposición transitoria W)) para las elecciones departamentales y nacionales siguientes a las elecciones internas, como para las elecciones municipales.

Comencemos con el alcance de las elecciones nacionales y departamentales siguientes.

Como bien dijo el ministro Korzeniak, la Corte Electoral, en su actual integración, ha tenido posición al respecto, respondiendo reclamos o recursos de algunos ciudadanos que comparecieron en las elecciones internas por algunos de aquellos partidos que no alcanzaron el mínimo de votos que se pone como condición reglamentaria para quedar habilitado a seguir participando del ciclo electoral. Hubo dos o tres recursos al respecto. En todos ellos la Corte Electoral resolvió no hacer lugar al recurso y mantener la prohibición de que pudieran ser candidatos en las elecciones departamentales por algún otro partido.

Si bien eso es así, no hubo posición unánime dentro de la Corte Electoral; se resolvió por mayoría; una y otra vez la votación fue de seis votos en favor de aplicar el literal g) de la disposición transitoria W) a aquellos ciudadanos que habían sido candidatos en la interna por partidos que no alcanzaron los votos necesarios para quedar habilitados a continuar en el proceso electoral. Tres ministros, entre los cuales me incluyo, tuvimos la posición contraria: la de habilitar a estos ciudadanos a participar en las elecciones nacionales y departamentales siguientes como candidatos por algún otro lema

Permítanme, entonces, que dé los argumentos de la minoría de la Corte Electoral.

Acá lo que entra en juego es lo que establece el inciso primero del artículo 77 de la Constitución de la República, esto es, que los ciudadanos tienen derecho a ser electores y elegibles. Es un principio general de derechos de los ciudadanos ser electores y elegibles. En virtud del literal g) de la disposición transitoria W) los ciudadanos que fueron candidatos por partidos luego quedan excluidos de la posibilidad de seguir participando en el ciclo electoral y, en consecuencia, quedan sin el derecho a ser elegibles en las elecciones nacionales y departamentales siguientes, lo cual, en posición de la minoría de la Corte, era una flagrante violación al derecho que se establece en el inciso primero del artículo 77 de la Constitución. Así, estaríamos estableciendo dos categorías de candidatos: por un lado, aquellos que participaron en las internas por un partido que alcanza los votos para seguir participando del ciclo electoral y pueden hacer goce de su derecho a ser elegibles y, por otro, los que participaron en las elecciones internas por un partido que no logró los quinientos votos necesarios y queda excluido de participar en las elecciones nacionales y departamentales siguientes. A estos últimos ciudadanos se les niega el derecho establecido por el artículo 77 de la Constitución, de ser elegibles, o sea candidatos.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se utiliza una palabra, que prefiero no emplear, porque creo que es demasiado fuerte; entonces, no voy a emplear esa palabra, pero sí voy a decir que con respecto a esos ciudadanos hay una suerte de suspensión de su ciudadanía, que creo que va en contra de la Constitución de la República. Eso es lo que llevó a que tres ministros de la Corte Electoral votáramos favorablemente para hacer lugar al reclamo de aquellos ciudadanos que participaron en las elecciones internas por partidos políticos que luego quedaron excluidos al no alcanzar los quinientos votos necesarios.

Viene al caso recordar de dónde viene lo de los quinientos votos necesarios. El artículo 5º de la Ley Nº 17.063 establece: "Los órganos deliberativos nacionales con funciones electorales estarán compuestos por quinientos miembros, […]". Estas son las convenciones que surgen de las elecciones internas. A partir de ello, la Corte Electoral pone dos condiciones a los partidos políticos: que tengan, por lo menos, quinientos candidatos diferentes al órgano deliberativo nacional en las elecciones internas - precisamente para que se puedan integrar los órganos deliberativos nacionales con

quinientos miembros- y, siguiendo el mismo razonamiento, que consigan el respaldo de, por lo menos, quinientos votos en las elecciones internas, por un principio de representación. Es decir, por cada integrante del órgano deliberativo nacional debe haber, por lo menos, un voto que amerite su elección a integrar ese órgano. De ahí surgen esas dos condiciones reglamentarias de la Corte Electoral. Entonces, al no cumplir algunos partidos con el requisito, por ejemplo, de tener los quinientos candidatos al órgano deliberativo nacional, ni siquiera pueden participar en la elección interna; por otra parte, aquellos que no alcanzan los quinientos votos quedan excluidos de seguir participando en el ciclo electoral.

Las otras consecuencias son: se eliminan sus autoridades, el registro de sus autoridades; se elimina en la Corte Electoral el registro de sus agrupaciones y de las autoridades de las agrupaciones de esos partidos políticos, y los números que tienen concedidos quedan en condición de libre y pueden ser solicitados por agrupaciones políticas de otros partidos políticos. O sea, esos partidos desaparecen, dejan de existir. Si alguno de estos partidos mantiene su voluntad y vocación de seguir participando en la vida política nacional, para el próximo ciclo electoral deberá volver a llevar adelante todo el procedimiento, que significa: registrar, inscribir un partido político en la Corte Electoral, esto es, conseguir el 0,5 por mil de firmas de inscriptos en el Registro Cívico Nacional que adhieran al partido; deberá presentar autoridades provisorias; deberá presentar su carta de principios y su estatuto o carta orgánica. Deberán hacer nuevamente todo ese procedimiento porque habrán perdido reconocimiento ante la Corte Electoral.

¿Por qué digo todo esto? Porque, entonces, lo que claramente buscó el constituyente con el literal g) de la disposición transitoria W), en la reforma de 1996, fue evitar, prohibir que un ciudadano participara en la elección interna por un partido político y luego lo abandonara en el resto del ciclo electoral. Pero cuando los partidos quedan excluidos los ciudadanos que han sido sus candidatos pertenecen a un partido que ha dejado de existir. Estos ciudadanos no abandonan ningún partido. El partido ya no existe. Hasta podríamos decir que es al revés: el partido los abandonó a ellos y los dejó desamparados, y hoy no tienen el derecho a ser elegibles, con lo cual tenemos una flagrante violación de lo que establece el artículo 77 de la Constitución, que es garantizar que la soberanía está en la nación y que los ciudadanos tienen el derecho a ser electores y elegibles.

Esto es en cuanto al alcance del literal g) de la disposición transitoria W) para las elecciones nacionales y departamentales.

Ahora, en cuanto a su alcance para las elecciones municipales comparto -la mayoría de la Corte Electoral también, en su actual integración- lo que establece el artículo 4º de este proyecto de ley: que no se aplique el literal g) de la disposición especial y transitoria W) para el caso de las elecciones municipales. Esta tampoco fue una decisión unánime de la Corte Electoral; en este caso, hubo una mayoría de cinco votos en nueve a favor de que no se aplicara para el caso de las elecciones municipales, entre los cuales figura el mío; yo integré esa mayoría. El razonamiento es que en la Constitución se habla expresamente de las elecciones nacionales y departamentales siguientes. En el año 1996, las elecciones municipales no existían, no había elecciones para un tercer nivel de gobierno; lejos podía estar el constituyente de establecer esa disposición expresamente. Pero lo real es que en los hechos no se establece así y queda liberado a interpretación de la Corte Electoral.

La Corte Electoral, en oportunidad de las dos elecciones municipales llevadas a cabo -en el año 2010, la primera; en 2015, la segunda; la próxima será el 27 de setiembre-, ha tenido integraciones diferentes, y una y otra vez fue cambiando la posición

mayoritaria. Para las elecciones municipales de 2010 no se aplicó el literal g), en virtud de una decisión de la Corte que no fue unánime; para las elecciones municipales de 2015 sí se aplicó esta prohibición y tampoco fue unánime la posición de la Corte. Su actual integración ha tomado la decisión de no aplicar lo establecido en el literal g), por lo cual, para las próximas elecciones municipales aquellos ciudadanos que fueron candidatos por un partido podrán ser candidatos a integrar los consejos municipales por otro lema.

Insisto en que me congratulo de que el Parlamento esté estudiando estos asuntos porque creo que merecen una ley interpretativa del Poder Legislativo para fijar estas reglas de juego. En este caso, sí voy a dar una opinión absolutamente personal, que no compromete a la Corte. Quiero decir que yo alentaría y desearía un acuerdo partidario muy amplio sobre este tema.

En cuanto a la oportunidad de aplicación, tal vez una de las alternativas para poder resolver este tema con grandes acuerdos sea prorrogar su aplicación, es decir, que no sea para este cercano acto electoral, pero sí para el próximo ciclo electoral. Creo que ello se puede constituir en una herramienta favorable, ya que es necesario que se arribe a amplios acuerdos; me aventuro a decir, a título personal, sobre todo, que al requerir estas modificaciones una mayoría especial de dos tercios se genera la necesidad de un amplísimo acuerdo político; entonces, para llegar a ello, tal vez uno de los caminos que podría facilitar el proceso sería no aplicarlo en lo inmediato, en lo tan cercano de este ciclo electoral, pero sí dejar prevista su aplicación para el próximo.

Finalizo con una pequeña corrección a la exposición de motivos en la que se pasa revista de cuántos partidos políticos han quedados excluidos, eliminados en las sucesivas elecciones internas. Allí se dice que en el año 2014 no hubo partidos inhabilitados, y eso no es así. Hubo dos partidos inhabilitados: el Partido Unidos y el Partido Unión para el Cambio, que tuvieron cada uno trescientos votos en las elecciones internas. Ambos partidos, en el ciclo electoral de 2014, quedaron excluidos de participar en las elecciones nacionales, departamentales y municipales siguientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos muchísimo las exposiciones, que fueron muy claras y fundamentadas, a pesar de que arriben a conclusiones distintas.

En esta Comisión y en la coordinación de todos los partidos políticos en la Cámara también estamos priorizando los acuerdos que este tipo de legislación exige. Cuando están en juego la Constitución y las reglas electorales somos todos contestes en que tenemos que tomar todas las precauciones, y así lo venimos considerando.

Naturalmente, la cercanía de la instancia electoral y la circunstancia especial de que un partido que tenía el apoyo de varios partidos pudiera comparecer con este instrumento en estas elecciones, aunque después las circunstancias indicaron que no era así, indudablemente, han motivado la presentación de este proyecto de ley.

SEÑOR MALÁN CASTRO (Enzo).- Siguiendo la nota de Jiménez de Aréchaga, yo estoy más cerca de los gramáticos que de los juristas. En ese sentido, voy a realizar tres consultas y, luego, expresar una conclusión.

En cuanto a la ley interpretativa, quiero señalar que otros juristas que han venido siempre han hecho la distinción de que cuando hay algo oscuro en la ley, allí hay que interpretar. Si eso no está oscuro, lo que se hace es modificar, según lo que he entendido de las ponencias de anteriores juristas.

En primer lugar, me gustaría saber si en la Constitución hay alguna cuestión oscura que merezca interpretación. Si este fuera el caso, ¿cuál sería la materia que no está dilucidada y que necesitaría se arrojara luz para interpretarse y aclararse? Según mi

interpretación, si estuviera suficientemente claro, lo que estaríamos haciendo, en definitiva, sería introducir modificaciones. Entonces, si estamos modificando, es una ley que modifica la Constitución. Supongo que la Corte no es la que tiene que decidirlo pero, en definitiva, puede expedirse en cuanto a si este proyecto de ley es inconstitucional, porque se está modificando; no hay que interpretar, hay que modificar.

En concreto, entonces: la primera consulta es si hay algo oscuro en la Constitución que haya que dilucidar y, la segunda, si el proyecto es inconstitucional.

El señor Arturo Silvera dijo que todo esto necesita una mayoría especial de dos tercios de votos; lo decía como una opinión personal, pero supongo que es una opinión de toda la Corte. Por lo tanto, la tercera inquietud que quiero plantear refiere a si ustedes creen que esto es materia de elecciones y que por ende necesita esa mayoría de dos tercios que indica el numeral 7º del artículo 77 de la Constitución.

Por último, quiero decir que estoy de acuerdo con ese llamado a un acuerdo nacional amplio, interpartidario, con un gran apoyo, en el entendido de que estamos legislando sobre algo que se viene inmediatamente y se puede tener la sospecha de que se está legislando para determinadas personas, con nombre y apellido, para partidos, etcétera. Me parece que se genera esa suspicacia. Por lo tanto, como dijo el señor Arturo Silvera, sería conveniente postergar este tema para cuando no sea inminente el inicio de un proceso electoral.

SEÑOR GARCHITORENA (José).- Quiero aclarar que yo contribuí con mi voto a conformar la mayoría con respecto a los dos temas en el ámbito de la Corte Electoral.

Con respecto a las preguntas que hace el representante nacional señalo que el problema se generó cuando se sancionó la Ley N° 17.063, que reglamentó las elecciones internas, que fue modificada por la Ley N° 17.080. Es a partir de allí que se establece que el órgano deliberativo nacional tiene quinientos integrantes. Por consiguiente, la Corte Electoral, apoyada en su facultad reglamentaria y por un criterio de lógica de representación, estableció, reglamentariamente, el mínimo de quinientos votos para que los partidos políticos mantengan su registro. Y es a partir de esa decisión que se genera este problema. Cuando el constituyente en 1996 discutió este tema, seguramente, no tuvo en vista que podía haber partidos políticos que participaran en la interna, pero que no podían participar luego en las elecciones nacionales. Lo que previó el legislador fue que para participar en las nacionales, había que participar de la interna. Seguramente, no visualizó que se podía participar en la interna, pero no en las elecciones nacionales y departamentales subsiguientes. O sea que este fue un problema que se planteó a posteriori de la reforma constitucional.

Entonces, ante la pregunta de si hay algo oscuro, bueno, desde el momento en que se dio esta situación y que en la Corte se dieron, por lo menos, dos posiciones, a mi criterio, está claro que hay un debate en torno al alcance de esta disposición.

Insisto en lo que dije en mi primera intervención: la Corte Electoral, que tiene una amplia facultad reglamentaria, la tiene en cuanto a las normas constitucionales y legales; entonces, con respecto a este tema nos ceñimos únicamente a la disposición vigente, que es la constitucional. En función de esa disposición, la Corte interpretó en mayoría la posición que acabó de expresar el ministro José Korzeniak.

Por otra parte, me parece importante ratificar que, si bien no fue objeto de debate en la Corte, sí existe un amplio consenso entre todos los ministros de que esta disposición requiere mayoría especial de dos tercios. En eso estamos todos de acuerdo. También, estamos todos de acuerdo con que -esta es obviamente una cuestión de oportunidad- no sería conveniente aplicarlo para estas elecciones del próximo 27 de setiembre, entre

otras, por una razón práctica: el plazo para el registro de hojas de votación vence el próximo 28 de agosto. Seguramente, la próxima semana la Corte Electoral estará subiendo a su página web lo que denominamos el sistema de nóminas, en el cual las agrupaciones políticas registran la nómina de candidatos a las Juntas Departamentales para el registro de hojas posterior que como siempre es presencial, pero aplicando los protocolos sanitarios que las circunstancias están imponiendo. El problema que tenemos es ese. No conozco los plazos legislativos, pero nos parece a todos que de aquí al 28 de agosto no sería conveniente que hubiera hojas de votación que se registraran en base a un régimen de interpretación de esta disposición constitucional y, eventualmente, otras hojas de votación que se registraran con otro sistema. Por eso, nos parece a todos en la Corte Electoral que esto debería, en todo caso, regir para el próximo período legislativo. Insisto: es un tema de oportunidad.

Aprovecho esta intervención para manifestar dos cosas. Obviamente, la Corte Electoral no tiene competencia de contralor constitucional y, mucho menos, sus integrantes. Por lo tanto, lo que voy a decir es simplemente una opinión personal.

Creo que el gran escollo que tiene este proyecto de ley, que debe resolver, es el giro que utilizó el constituyente para establecer esta disposición. Sabemos cuál es la finalidad, está clarísima. El constituyente podría haber dicho que el que se presenta por un partido político en las internas debe presentarse por el mismo partido político en las elecciones subsiguientes; sin embargo, el constituyente eligió otro giro, que fue "no puede presentarse por otro partido político". Ese es un tema que deberá ser analizado a la hora de interpretar esta disposición. Esta es una opinión absolutamente personal, que recuerdo que también manejé en sala cuando se discutió este tema en el ámbito de la Corte Electoral.

Finalmente, quiero señalar que de los cinco artículos que figuran en el proyecto de ley, el artículo 3º es claramente de aplicación del artículo 1º y, eventualmente, del artículo 2º, que hace a aspectos eminentemente reglamentarios de las disposiciones, en este caso, legales, y que entran en ese amplio ámbito de competencia que tiene la Corte en materia reglamentaria en virtud del artículo 322. Digo esto por cuanto podría no ser necesario este artículo 3º. Me parece que lo que tendríamos que evitar es limitar las posibilidades reglamentarias de la Corte Electoral porque la experiencia dice que la organización de la elección y las circunstancias que se suscitan suelen ser mucho más ricas a veces que las que se pretenden prever en un artículo, en este caso, legal. Tal vez este artículo 3º podría eliminarse del proyecto porque entra claramente en las facultades reglamentarias de la Corte y está claro lo que tiene que hacer la Corte en virtud de lo dispuesto por los artículos 1º, 2º y 4º.

SEÑOR SILVERA (Arturo).- Quiero dar respuesta a estos tres aspectos que fueron planteados.

Con respecto a la necesidad de interpretar, creo que se debe a dos razones diferentes, según si la vamos a aplicar a elecciones nacionales y departamentales siguientes o a las elecciones municipales. En el caso de las elecciones municipales, claramente, es por la ausencia de una referencia expresa en la Constitución de la República a si se aplica o no el literal g) de la disposición transitoria W) para las elecciones municipales. La Constitución no dice nada al respecto.

Entonces, solo cabe la interpretación, y hay dos caminos. Uno podría ser aplicar las normas análogas y esto es lo que podría llevar a decir: "Bueno, si se aplica para las elecciones nacionales y departamentales siguientes, también se aplicará para las elecciones municipales". El otro camino es interpretar en favor de dar la mayor libertad al ciudadano. Ese fue el camino interpretativo que siguió la mayoría de la Corte Electoral en

esta oportunidad, por aquello de que lo que no está prohibido, está permitido. Si no hay una disposición expresa con respecto a las elecciones municipales, no hay por qué aplicarlo y es preferible que se haga valer el derecho a ser elector y elegible, a ser candidato. En el caso de su aplicación a las elecciones nacionales y departamentales siguientes a las elecciones internas hay una referencia expresa; es a eso a lo que alude el literal g) de la disposición transitoria W).

¿Es un elemento oscuro? No me parece el mejor término. Lo que creo que hay es una colisión entre derechos. Si se aplica el literal g) de la disposición transitoria W) a los ciudadanos que fueron candidatos por partidos que no alcanzaron los quinientos votos y, por lo tanto, quedaron excluidos de seguir participando en el ciclo electoral, se les recorta su derecho a ser elegibles y eso, a mi entender, es una clara violación de la Constitución de la República. En mi opinión personal, lo inconstitucional es aplicar el literal g) de la disposición transitoria W) a los ciudadanos que fueron candidatos por partidos que pierden el derecho a seguir participando en el ciclo electoral porque se les recorta uno de los derechos sagrados: el de ser elegibles.

En cuanto a los dos tercios, en mi caso no cabe duda de que esto necesita ser aprobado por esa mayoría especial y en eso estamos de acuerdo todos en la Corte Electoral -en eso hay un consenso-, y creo que es saludable que el Poder Legislativo lo respete. Repito que son opiniones personales y la Corte Electoral no juzga la constitucionalidad de las leyes, sino que las aplica; juzgar la constitucionalidad de las leyes le corresponde a la Suprema Corte de Justicia. En mi opinión personal, el Poder Legislativo en Legislaturas anteriores sancionó leyes que tienen alcances electorales sin recurrir a los dos tercios necesarios, lo que para mí ha resultado en leyes inconstitucionales. Tenemos un caso en que acaba de establecer una sentencia la Suprema Corte de Justicia; me refiero a la ley que creó una comisión especial para estudiar mecanismos a efectos del voto en el exterior. La Suprema Corte de Justicia dijo que esa ley era inconstitucional y entre las razones estaba el hecho de que no había sido sancionada por dos tercios. Yo agregaría algunos ejemplos más, como la ley que popularmente se conoce como la que otorga la ciudadanía natural a los nietos de orientales, hijos de orientales nacidos en el exterior del país. Esa ley para mí también fue inconstitucional porque otorgó la ciudadanía natural a quienes -a mi entender- no corresponde y además lo hizo sin la mayoría especial de dos tercios. Otorgar una ciudadanía natural da el derecho de inscribirse en el Registro Cívico Nacional y, por lo tanto, habilita a sufragar. No hay nada que pueda estar más relacionado con lo electoral que otorgar la ciudadanía natural.

Creo que es muy saludable que el Poder Legislativo respete la garantía de los dos tercios porque eso significa que hay grandes acuerdos políticos. Esto nos ata a la tercera parte de la pregunta en cuanto a si es preferible hacerlo para un próximo período y no para el actual. Entiendo que es preferible porque puede ser un canal para llegar a un múltiple acuerdo político y lograr los dos tercios de votos requeridos evitando que se interprete que esto tiene nombre y apellido. Si lo hacemos para el próximo ciclo electoral y no para el 27 de setiembre, ya no es con nombre y apellido.

SEÑOR KORZENIAK (José).- Creo que han quedado expuestas las posiciones de la Corte Electoral y de alguna manera se ha explicado cómo fue el proceso de discusión de este tema.

A juicio de la mayoría de la Corte, el texto de la norma constitucional es claro y no admite derivas interpretativas que en definitiva terminen contradiciendo el texto constitucional, y esta solución que plantea el proyecto de ley, a juicio de la mayoría de la Corte, así lo hace. El sistema constitucional uruguayo es un sistema de control de

constitucionalidad concentrado y a posteriori de que la ley es ley. No obstante, se puede opinar sobre un proyecto de ley, que es lo que estamos haciendo. Naturalmente, se tiene que estudiar la constitucionalidad y la Corte Electoral así lo hizo, y lo está expresando en este momento, cuando se refiere a constitucionalidades o inconstitucionalidades de proyectos de ley o de leyes, como acaba de hacer el ministro Silvera, que se refirió a otras leyes que considera inconstitucionales. En la discusión que mantuvimos en la Corte Electoral no se tomó en cuenta nada de eso porque no nos estábamos pronunciando respecto a un proyecto de ley.

Por otra parte, quiero ratificar que todos los ministros de la Corte -creo que en eso no hay discrepancia- entienden conveniente que esta norma constitucional sea sancionada por dos tercios de votos, en cumplimiento del numeral 7) del artículo 77 de la Constitución. La mayoría de la doctrina ha sostenido que todo lo que tenga que ver con las garantías de sufragio y elección, es decir lo que tiene que ver con electores y elegibles, requiere esa mayoría calificada. Si bien alguna vez el doctor Pérez Pérez hizo una diferencia en la segunda parte y tenía una interpretación diversa respecto de la aplicación de la exigencia de esa mayoría, actualmente no hay discrepancia dentro de la Corte en el sentido de que para cumplir con la Constitución esta ley debería ser aprobada por esa mayoría calificada.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Pido disculpas por haber llegado tarde; como me encontraba en la Comisión de Hacienda, no pude escuchar las primeras intervenciones. Saludo muy especialmente a los ministros de la Corte Electoral.

Hablo en representación de uno de los proponentes de este proyecto de ley, el diputado suplente Adrián Juri Cajiga. Me parece bueno dar algunos argumentos de parte de quienes, de alguna manera, presentamos la iniciativa.

Quiero acotar -seguramente, ya se refirieron al respecto en su primera alocución- lo que tiene que ver con el fundamento del literal g) de la disposición especial y transitoria W). La doctrina y los cientistas políticos dicen que esta norma tiene como base evitar el transfuguismo político. ¿Qué significa esto? Que una persona que es electa por un partido político pueda pasarse a otro en las elecciones inmediatas y darse la situación de competencia. Lo que sucede en la situación que está en el proyecto de ley es que no se produce el transfuguismo político porque no hay una competencia entre partidos políticos existentes; en la medida en que hay un partido político que no puede continuar dentro del mismo proceso electoral por una disposición reglamentaria que tiene su razón de ser y es entendible en cuanto a la adjudicación en el órgano deliberativo nacional, dado que no se llega a los quinientos votos, se deja de participar en las siguientes elecciones dentro del mismo proceso electoral. Por lo tanto, no existiría el transfuguismo político que es la base sobre la que se dictó la disposición transitoria y especial W) de la Constitución.

Esa es la situación con respecto a la posibilidad de que se interprete que en definitiva, al no prosperar un determinado partido político, ese ciudadano tenga la libertad de poder ser elector y elegible, en aplicación del artículo 77 de la Constitución. Ese artículo, que es el principio fundamental que rige lo que tiene que ver con el derecho electoral en Uruguay, tiene alguna excepción, que en este caso es la disposición transitoria W). Como excepción y norma prohibitiva, tiene que ser interpretada de manera estricta y aplicada bajo los fundamentos de hecho que contiene la norma. A nuestro juicio, no contiene esa posibilidad en la medida en que no prospera un partido político y no hay competencia entre partidos políticos. O sea que no habría transfuguismo político.

Esa es la razón por la que nosotros creemos que debe primar el principio recogido en el artículo 77 de la Constitución, que posibilita que los ciudadanos puedan ser electores y elegibles y que no tengan una prohibición sin un fundamento de hecho.

Esto es lo que quería aportar, sin perjuicio de entender que los miembros de la Comisión serán quienes definirán la consideración de este proyecto de ley.

SEÑOR TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- Doy la bienvenida a los ministros de la Corte Electoral.

No sabía que iba a venir el diputado Conrado Rodríguez, pero se imaginará a qué texto voy a hacer referencia.

Creo que la argumentación del ministro Silvera tiene mucho que ver con lo que publicó el ex ministro de la Corte Electoral Renán Rodríguez, a quien apreciamos y valoramos por su trayectoria y experiencia. Buceando un poco en los documentos del pasado, encontramos un artículo de Renán en el *Correo de los viernes*, en el que expone con lujo de detalles la posición de la minoría de la Corte Electoral, que está muy bien fundada y argumentada, pero que naturalmente no compartimos porque al igual que lo que ha dispuesto la mayoría de la Corte entendemos que la Constitución de la República es suficientemente clara y no amerita ningún tipo de interpretación. Lo que parece ser un conflicto aparente entre dos disposiciones no es tal, porque en ese sentido la Constitución es meridianamente clara y hay literatura respecto a este asunto.

Lo que quiero señalar a modo de comentario es que me parece trascendente lo que los ministros han trasmitido en cuanto a que este tema debería ser diferido en el tiempo y que se debería analizar y discutir una vez que haya culminado el proceso electoral, no solamente porque requiere de mayorías especiales, sino porque es parte de nuestra trayectoria republicana que lo que reglamente y rija los procesos electorales cuente con mayorías tales que el electorado y los partidos políticos tengan las garantías suficientes en cada acto electoral.

SEÑOR LUST HITTA (Eduardo).- Muchas gracias a los ministros de la Corte Electoral.

Quiero dejar una constancia en el sentido de que coincido en cuanto a los dos tercios de quórum. Incluso, la Constitución hace una excepción única a los dos tercios que es para el voto secreto y obligatorio, que se reglamenta por ley por mayoría absoluta; todo lo otro es por dos tercios.

Lo que se ha discutido acá, nos muestra lo complejo del tema, a pesar de su aparente sencillez. Quiero dejar constancia de que ello ameritará -nuestro Partido firmó esta iniciativa, claramente- una discusión, diría hasta filosófica, porque me parece que se da lo siguiente: que la Constitución establece dos derechos que, aparentemente, están en contradicción. Voy a dar un ejemplo que en algún momento también vamos a discutir: la prohibición del allanamiento nocturno y la obligación de combatir el delito flagrante -sin ponerle hora-, ambos establecidos en la Constitución. Eso habrá que resolverlo por la filosofía del derecho que es la que resuelve cómo salir del atolladero cuando hay dos derechos de igual jerarquía formal. Y hay que ir al fondo.

Es un tema muy complejo que nosotros acompañamos con nuestra firma sabiendo que íbamos a tener esta situación.

En cuanto a la aseveración del señor ministro Silvera sobre las leyes inconstitucionales por razones de forma -con las que hay que tener cuidado- y el ejemplo que simplificó yendo a los nietos, quiero manifestar que tenemos en carpeta para presentar algo que quiero compartir con ustedes hoy, ya que están presentes en esta comisión. Me refiero a cuando el constituyente conoce un instituto y ex profeso no lo pone en la Constitución; luego, el legislador, sabiendo que el constituyente conocía el instituto y que ex profeso lo dejó afuera, el legislador no lo puede colocar. Ese es el tema de los

nietos: el constituyente conocía la transmisión de la ciudadanía por la sucesión, pero lo estableció hasta cierto grado. Eso demuestra que conocía la posibilidad de transmitir la ciudadanía por sucesión, pero lo detuvo en un grado. Sin embargo, el legislador fue a un grado más que el constituyente que, pudiendo hacerlo, no lo hizo. Por algo no lo hizo. Estas son todas prácticas legislativas.

Por ejemplo, nosotros no tenemos el referéndum consultivo porque el constituyente no lo quiso colocar; colocó el referéndum lo que demuestra que el instituto lo conoce. Esto es, digamos, un saneamiento constitucional. La dificultad que tenemos es que la Constitución manda reglamentar muchas de las disposiciones electorales. En este caso, la propia Constitución lo terminó reglamentando en esa disposición transitoria, lo cual no es ninguna novedad pues el capítulo de Disposiciones Transitorias -que ya se comió todo el abecedario- corresponde a reglamentaciones de artículos de la Constitución. Creo que en la próxima reforma habría que limpiar las disposiciones transitorias en el sentido de dejar algunas que corresponden y otras que ya no.

El tema de la dificultad, viene por ahí. Desde mi punto de vista, las dos posturas de la Corte Electoral son elaboradas, tienen seriedad jurisprudencial y doctrinal. Si bien los señores ministros de la Corte Electoral no tienen competencia para declarar una norma inconstitucional, aplican la Constitución todo el tiempo para dictar sus sentencias que son muy valiosas desde el punto de vista docente y resoluciones administrativas.

Quiero dejar constancia de que nosotros acompañamos el proyecto de ley aunque somos conscientes de las dificultades reales que esto acarrea. También quiero transmitir la conveniencia de hacerlo para el futuro acto electoral, por las razones que ustedes expresaron -de hecho, de oportunidad y de jurídica- y, también, por las discusiones que esto va a generar.

Escuché con atención a mis compañeros de Cámara, que también realizaron fundadas exposiciones, lo que enriquece el debate y nos hace ver las dificultades para encontrar un camino de solución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación de la Corte Electoral.

Seguiremos considerando este tema y tomaremos en cuenta las sugerencias que la delegación de la Corte Electoral nos ha planteado en el día de hoy.

(Se retira de sala la delegación de la Corte Electoral)

——Continuando con la sesión de hoy, cabe señalar que tenemos pendiente el proyecto relativo a la modificación del artículo 224 del Código Penal, pero hemos acordado posponer su consideración para la primera semana de agosto, inclusive, porque hay alguna sugerencia de modificación del texto que finalmente vamos a considerar.

En agosto, por sí o por no, tendremos que resolver sobre este proyecto de ley que consideramos en el día de hoy; al menos, debemos decir que no lo vamos a considerar en esta instancia previa a las elecciones porque, naturalmente, lo que nos han dicho los señores ministros de la Corte Electoral tiene toda la lógica y razón, y no podemos seguir generando expectativas.

SEÑOR TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- Simplemente, para que conste en la versión taquigráfica, queremos decir que como Frente Amplio nos interesa -puntualmente y tal como lo hemos manifestado en la comparecencia de los ministros de la Corte Electoral- que el Parlamento se tome un tiempo prudente, pasado el período electoral, para considerar, evaluar y analizar concienzudamente un cambio en las reglas de juego tan importante para la democracia uruguaya y sus ciclos electorales.

Era cuanto quería decir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradezco la sugerencia. Ese es un criterio que estamos analizando también en la coordinación de las bancadas de todos los partidos.

Reitero que en la primera sesión del mes de agosto vamos a considerar este proyecto de ley, así como el de modificación del artículo 224 del Código Penal, y otros asuntos.

Asimismo, hay una iniciativa que firmé y presenté el año pasado que refiere a la responsabilidad civil de los jerarcas máximos de la Administración Pública por daños al propio Estado. Como saben, los artículos 24 y 25 refieren especialmente a los daños causados por funcionarios del Estado a terceros y, en su momento, nos pareció importante introducir esta regulación para cuando un jerarca del Estado en su sentido más amplio causa un daño por culpa grave o dolo, a fin de que el Estado pueda resarcirse. Se trata de una iniciativa que se desarchivó, que corresponde al Repartido No. 13 de marzo de 2020. Desde el Senado nos preguntaron si este proyecto de ley va a ser considerado porque, de lo contrario, podría ser tratado; creemos que como ya está aquí y tenemos las condiciones, sería bueno tratarlo. Si no hay objeción, lo incorporaríamos para su tratamiento en lo sucesivo.

No habiendo más asuntos a considerar, se levanta la reunión.

